

Rolnummers 4887, 4891, 4899 en 4917

Arrest nr. 2/2011
van 13 januari 2011

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen betreffende de artikelen 6.1.1, derde en vierde lid, 6.1.2 en 6.1.47, eerste lid, van de « Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening » (coördinatie van 15 mei 2009), gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg te Kortrijk en het Hof van Beroep te Gent.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en R. Henneuse, de rechters L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Moerman en P. Nihoul, en, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus voorzitter M. Melchior, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

a. Bij vonnis van 5 januari 2010 in zake de gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur voor de provincie West-Vlaanderen tegen Herman Decock, Aurore Van Neste en Mr. Laurence Montagne, handelend in de hoedanigheid van curator van het faillissement van de bvba « Herbofisk-H-D », waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 9 maart 2010, heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Kortrijk de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« 1. Schendt artikel 6.1.1, vierde lid, VCRO het door artikel 16 van de Grondwet en artikel 1.1 Eerste Aanvullend Protocol EVRM gewaarborgde eigendomsrecht van de door de instandhouding van een illegale constructie benadeelde derde, al dan niet in samenhang gelezen met het legaliteitsbeginsel en het vertrouwensbeginsel, door te verhinderen dat de tijdig bij het vonnisgerecht aanhangig gemaakte publieke vordering tot herstel in de oorspronkelijke staat of tot herstel in de legale staat niet langer kan worden ingewilligd indien deze instandhouding op het ogenblik van de uitspraak niet meer strafbaar is gesteld ?

2. Schendt artikel 6.1.1, vierde lid, VCRO het *standstill*-beginsel, vervat in artikel 23 van de Grondwet, door - zonder indeplaatsstelling van een alternatief - reeds bestaande en voor de rechter ugeoefende vorderingsrechten van de overheid tot herstel van de goede ruimtelijke ordening uit te doven naar aanleiding van een depenalisering van het misdrijf van instandhouding, terwijl deze depenalisering de concrete aantasting van de goede ruimtelijke ordening zowel *de facto* als *de iure* onverlet laat ?

3. Schenden de artikelen 6.1.1, derde lid, 6.1.1, vierde lid en 6.1.2, VCRO het *standstill*-beginsel, vervat in artikel 23 Grondwet, doordat zijn in onderlinge samenhang het opleggen van een herstelmaatregel op grond van feiten van instandhouding volstrekt onmogelijk maken, en hierdoor de mogelijkheid van de overheid tot het stellen van illegale situaties *de facto* laten afhangen van het voorhanden zijn van een dader aan wie het oprichtingsmisdrijf toerekenbaar is, terwijl deze omstandigheid geen enkel verband houdt met de schade aan de goede ruimtelijke ordening die door de illegale situatie wordt veroorzaakt ? ».

b. Bij arrest van 26 februari 2010 in zake het Vlaamse Gewest tegen Helena Verhaeghe, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 10 maart 2010, heeft het Hof van Beroep te Gent de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden de artikelen 6.1.1, derde lid, 6.1.47, eerste lid, en 6.1.2 VCRO het *standstill*-beginsel, vervat in artikel 23 Grondwet, doordat zij in onderlinge samenhang het opleggen van een stakingsbevel op grond van feiten van instandhouding volstrekt onmogelijk maken, en hierdoor de mogelijkheid van de overheid tot het voorkomen van illegale situaties *de facto* laten afhangen van het voorhanden zijn van een dader, aan wie het oprichtingsmisdrijf toerekenbaar is, terwijl deze omstandigheid geen enkel verband houdt met de schade aan de goede ruimtelijke ordening die door de illegale situatie wordt veroorzaakt ? ».

c. Bij arrest van 5 maart 2010 in zake de gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur voor de provincie West-Vlaanderen tegen Luc Sanders, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 18 maart 2010, heeft het Hof van Beroep te Gent de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« 1. Schendt artikel 6.1.1, vierde lid, VCRO het door artikel 16 Grondwet en artikel 1.1 Eerste Aanvullend Protocol EVRM gewaarborgde eigendomsrecht van de door de instandhouding van een illegale constructie benadeelde derde, al dan niet in samenhang gelezen met het legaliteitsbeginsel en het vertrouwensbeginsel, door te verhinderen dat de tijdig bij het vonnisgerecht aanhangig gemaakte publieke vordering tot herstel in de oorspronkelijke staat of tot herstel in de legale staat nog langer kan worden ingewilligd indien deze instandhouding op het ogenblik van de uitspraak niet meer strafbaar is gesteld ?

2. Schendt artikel 6.1.1, vierde lid, VCRO het *standstill*-beginsel, vervat in artikel 23 Grondwet door - zonder indeplaatsstelling van een alternatief - reeds bestaande en voor de rechter uitgeoefende vorderingsrechten van de overheid tot herstel van de goede ruimtelijke ordening uit te doven naar aanleiding van een depenalisering van het misdrijf van instandhouding, terwijl deze depenalisering de concrete aantasting van de goede ruimtelijke ordening zowel *de facto* als *de iure* onverlet laat ?

3. Schenden de artikelen 6.1.1, derde lid, 6.1.1, vierde lid, en 6.1.2 VCRO het *standstill*-beginsel, vervat in artikel 23 Grondwet, doordat zij in onderlinge samenhang het opleggen van een herstelmaatregel op grond van feiten van instandhouding volstrekt onmogelijk maken, en hierdoor de mogelijkheid van de overheid tot het herstellen van illegale situaties *de facto* laten afhangen van het voorhanden zijn van een dader, aan wie het oprichtingsmisdrijf toerekenbaar is, terwijl deze omstandigheid geen enkel verband houdt met de schade aan de goede ruimtelijke ordening die door de illegale situatie wordt veroorzaakt ? ».

d. Bij arrest van 26 maart 2010 in zake de gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur voor de provincie West-Vlaanderen tegen Yves Van Dorpe en Nancy Timmerman, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 14 april 2010, heeft het Hof van Beroep te Gent de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« 1. Schendt artikel 6.1.1, vierde lid, VCRO het *standstill*-beginsel, vervat in artikel 23 Grondwet door - zonder indeplaatsstelling van een alternatief - reeds bestaande en voor de rechter uigeoefende vorderingsrechten van de overheid tot herstel van de goede ruimtelijke ordening uit te doven naar aanleiding van een depenalisering van het misdrijf van instandhouding, terwijl deze depenalisering de concrete aantasting van de goede ruimtelijke ordening zowel *de facto* als *de iure* onverlet laat ?

2. Schenden de artikelen 6.1.1, derde lid, 6.1.1, vierde lid, en 6.1.2 VCRO het *standstill*-beginsel, vervat in artikel 23 Grondwet, doordat zij in onderlinge samenhang het opleggen van een herstelmaatregel op grond van feiten van instandhouding volstrekt onmogelijk maken, en hierdoor de mogelijkheid van de overheid tot het herstellen van illegale situaties *de facto* laten afhangen van het voorhanden zijn van een dader, aan wie het oprichtingsmisdrijf toerekenbaar is, terwijl deze omstandigheid geen enkel verband houdt met de schade aan de goede ruimtelijke ordening die door de illegale situatie wordt veroorzaakt ?

3. Schenden de artikelen 6.1.1, derde lid, en 6.1.1, vierde lid, VCRO de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat zij samen gelezen tot gevolg hebben dat de instandhouder buiten ruimtelijk kwetsbaar gebied bij wie voor het oprichtingsmisdrijf nog een oprichter kan vervolgd worden, de gevolgen van een opgelegde herstelmaatregel kan moeten ondergaan, terwijl eenzelfde instandhouder bij wie voor het oprichtingsmisdrijf niet langer een oprichter kan vervolgd worden, deze gevolgen niet kan moeten ondergaan ? ».

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 4887, 4891, 4899 en 4917 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

Memories zijn ingediend door :

- Helena Verhaeghe, wonende te 8310 Assebroek, Astridlaan 69;
- Luc Sanders, wonende te 8470 Gistel, Nieuwland 10;
- de Vlaamse Regering.

Op de openbare terechtzitting van 24 november 2010 :

- zijn verschenen :

. Mr. J.-F. De Bock, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. A. Van Brabant, advocaat bij de balie te Brugge, voor Helena Verhaeghe;

. Mr. J. Goethals *loco* Mr. A. Lust, advocaten bij de balie te Brugge, voor Luc Sanders;

. Mr. B. Martel *loco* Mr. P. Van Orshoven, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers A. Alen en R. Henneuse verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- zijn de zaken in beraad genomen.

De bepalingen van voormelde bijzondere wet van 6 januari 1989 met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in de bodemgeschillen*

In de bodemgeschillen in de zaken nrs. 4887, 4899 en 4917 staat ter discussie of een herstellvordering op verzoek van de stedenbouwkundig inspecteur nog door de rechter kan worden ingewilligd wanneer die steunt op het wederrechtelijk in stand houden van constructies in andere dan ruimtelijk kwetsbare gebieden.

De verwijzende rechtscolleges stellen vast dat vóór 1 september 2009 de herstellvordering nog mogelijk was, ook al was de wederrechtelijke instandhouding niet langer strafbaar, maar dat artikel 6.1.1, derde en vierde lid, van de bij besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 gecoördineerde « Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening » (hierna : VCRO) zulks sinds de inwerkingtreding ervan op die datum in de weg staat.

In het bodemgeschil in de zaak nr. 4891 heeft de betwisting betrekking op een stakingsbevel van 4 september 2008 dat door de stedenbouwkundig inspecteur op 15 september 2008 werd bekrachtigd.

Vervolgens stellen de verwijzende rechtscolleges de hiervoor geciteerde prejudiciële vragen.

III. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag in de zaken nrs. 4887 en 4899

A.1.1. Volgens de geïntimeerde in de zaak nr. 4899 gaat de vraag ten onrechte ervan uit dat geen enkele vóór 22 augustus 2003 ingestelde herstellvordering meer zou kunnen worden ingewilligd. Uit de in het geding zijnde bepalingen, in samenhang gelezen met artikel 6.2.1 van de VCRO, volgt dat niets belet dat een herstellvordering die berust op het instandhoudingsmisdrijf dat zich voordoet in kwetsbaar gebied alsnog wordt ingewilligd, onverschillig of de vordering al dan niet vóór 22 augustus 2003 werd ingesteld, doch onder voorbehoud van eventuele verjaring overeenkomstig artikel 6.1.41, § 5, van de VCRO.

A.1.2. Te dezen is de herstellvordering ingesteld bij dagvaarding van 30 januari 2004, toen het in stand houden van een stedenbouwmisdrijf geen misdrijf meer was.

Bovendien gaat het verwijzende rechtscollege ten onrechte ervan uit dat de in het geding zijnde bepaling invloed heeft op de rechtspositie van de benadeelde derde, nu die bepaling enkel de herstellvordering door de overheid tot voorwerp heeft.

De vraag heeft dus geen betrekking op de onderliggende zaak. Het Hof dient niet te antwoorden op vragen die nutteloos zijn voor het bodemgeschil.

A.1.3. De geïntimeerde in de zaak nr. 4899 doet opmerken dat de prejudiciële vraag oproept tot een toetsing, niet alleen aan artikel 16 van de Grondwet, maar ook aan artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Het Hof is evenwel niet bevoegd om rechtstreeks aan een verdragsrechtelijke bepaling te toetsen. Voorts dient te worden opgemerkt dat het wettigheidsbeginsel in strafzaken niet geldt ten aanzien van de herstellvordering, die van burgerlijke aard is.

De vraag is volgens de geïntimeerde in de zaak nr. 4899 in die mate onontvankelijk.

A.1.4. In ondergeschikte orde betoogt de geïntimeerde in de zaak nr. 4899 dat artikel 6.1.1, vierde lid, van de VCRO de rechtspositie van de derde benadeelde ongemoeid laat, nu die bepaling uitsluitend betrekking heeft op de herstellvordering die uitgaat van de overheid.

Overigens is artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens niet van toepassing op vorderingen die van de overheid zelf uitgaan. Vanzelfsprekend kunnen ook ambtenaren zich beroepen op de waarborgen van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, maar uitsluitend als individu en niet wanneer zij handelen voor een overheid, te dezen het Vlaamse Gewest, dat zelf de grondrechten moet eerbiedigen.

Ten slotte staat het aan de wetgever om te beslissen of hij een misdrijf voor de toekomst wenst te handhaven en om te beslissen dat aan voorheen door de overheid ingestelde vorderingen geen gevolg meer wordt gegeven. Zulks belet niet dat het in stand houden van een wederrechtelijke situatie een fout blijft in de zin van de artikelen 1382 en 1383 van het Burgerlijk Wetboek, met alle daaraan verbonden vorderingsrechten van de benadeelde derde.

A.2.1. De Vlaamse Regering voert in eerste instantie aan dat de vraag niet ontvankelijk is, omdat niet blijkt waarin de beweerde schending zou bestaan.

A.2.2. De Vlaamse Regering stelt dat er te dezen geen sprake is van eigendomsberoving in de zin van artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Er moet enkel worden onderzocht of de betwiste regeling verenigbaar is met artikel 1, tweede alinea, van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

De Vlaamse Regering verklaart niet in te zien hoe er sprake zou kunnen zijn van een beperking van het eigendomsrecht van een « door de instandhouding van een illegale constructie benadeelde derde ». In de bodemgeschillen heeft er zich geen particuliere rechtsonderhorige als « benadeelde derde » gemanifesteerd. Overheden zoals de stedenbouwkundig inspecteur en het college van burgemeester en schepenen kunnen zich niet beroepen op de waarborgen van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, dat ertoe strekt private personen te beschermen tegen willekeurig optreden van de overheid.

Er valt bovendien niet in te zien hoe de overheid die een herstellvordering instelt, zou kunnen worden aangezien als een « benadeelde derde » wiens eigendomsrecht wordt beknot.

In diverse arresten van het Hof is bevestigd dat de publieke herstellvordering ertoe strekt het algemeen belang te vrijwaren. Die vordering kan slechts worden ingesteld wanneer de publieke strafvordering op gang is gebracht. Iemand die persoonlijk wordt benadeeld door het stedenbouwmisdrijf, kan zich burgerlijke partij stellen in het strafproces en van zijn kant het herstel in de vroegere toestand vorderen of zelf de strafvordering op gang brengen.

A.2.3. Naar het oordeel van de Vlaamse Regering is er in ieder geval geen onevenredige aantasting van het eigendomsrecht. Het komt de decreetgever toe om te oordelen of het opportuun is om welbepaalde overtredingen te laten vervolgen teneinde het herstel in de vroegere toestand mogelijk te maken. Te dezen heeft hij geoordeeld dat het niet langer maatschappelijk verdedigbaar is om de publieke herstellvordering nog mogelijk te maken, nu het onderliggende misdrijf niet langer strafbaar is.

De Vlaamse Regering wijst erop dat de in het geding zijnde bepaling enkel betrekking heeft op herstellvorderingen naar aanleiding van instandhoudingsmisdrijven die niet langer strafbaar zijn, zodat herstellvorderingen die berusten op het oprichtingsmisdrijf nog steeds kunnen worden ingewilligd. Bovendien blijft een herstellvordering mogelijk voor oprichtings- of instandhoudingsmisdrijven in ruimtelijk kwetsbare gebieden. Daar komt nog bij dat de maatregel enkel betrekking heeft op de publieke herstellvordering. De mogelijkheid van een herstellvordering door de burgerlijke partij als « door de illegale constructie benadeelde derde » blijft onverlet. Ten slotte gelden nu langere verjaringstermijnen voor de publieke herstellvordering die berust op een oprichtingsmisdrijf.

Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag in de zaken nrs. 4887 en 4899 en de eerste prejudiciële vraag in de zaak nr. 4917

A.3.1. De geïntimeerde in de zaak nr. 4899 is van mening dat de prejudiciële vraag geen antwoord behoeft.

De vraag gaat immers ten onrechte uit van de veronderstelling dat de in het geding zijnde bepaling een « depenalisering van het misdrijf van instandhouding » inhoudt, waarbij uit het oog wordt verloren dat het misdrijf enkel wordt opgeheven voor zover het betrekking heeft op niet-kwetsbaar gebied. De in het geding zijnde bepaling heeft ook enkel betrekking op herstellvorderingen die reeds aanhangig waren toen de decreetgever het instandhoudingsmisdrijf depenaliseerde, terwijl de herstellvordering te dezen werd ingesteld op 30 januari 2004, dus geruime tijd na de depenalisering.

A.3.2. Artikel 23 van de Grondwet kan door de overheid niet worden aangevoerd ten aanzien van de eigen wettelijke maatregelen. Het Vlaamse Gewest is niet het subject van de grondrechten, maar wel de debiteur ervan.

A.3.3. Volgens de geïntimeerde in de zaak nr. 4899 heeft artikel 23 van de Grondwet uitsluitend betrekking op die aspecten van het leefmilieu die de gezondheid van de burger nadelig kunnen beïnvloeden en waarborgt het geen recht op een esthetisch leefmilieu.

Ten slotte blijkt uit niets dat de aard en het aantal van de herstellvorderingen die uitsluitend steunen op het gedepenaliseerde instandhoudingsmisdrijf in niet ruimtelijk kwetsbare gebieden en die sedert 1 september 2009 niet meer kunnen worden ingewilligd, op aanzienlijke wijze het recht op bescherming van een gezond leefmilieu zouden verminderen.

A.4.1. Volgens de Vlaamse Regering is er geen schending van artikel 23 van de Grondwet.

Indien al zou moeten worden aangenomen dat een stedenbouwkundig misdrijf als een aantasting van het leefmilieu zou worden beschouwd, is er hoogstens enige achteruitgang op het vlak van de bescherming van het gezond leefmilieu, doordat de decreetgever voorschrijft dat de publieke herstellvordering niet meer kan worden ingewilligd indien een dergelijk instandhoudingsmisdrijf op het ogenblik van de uitspraak niet meer strafbaar is. Van een aanzienlijke achteruitgang kan er echter geen sprake zijn, mede gelet op wat reeds werd aangevoerd in verband met de eerste prejudiciële vraag in de zaken nrs. 4887 en 4899.

Zelfs al zou worden aangenomen dat er een aanzienlijke achteruitgang zou zijn ten aanzien van het niveau van bescherming van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu door de voorheen toepasselijke regeling, dan moet worden aangenomen dat er daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.

De decreetgever vond het maatschappelijk niet langer verantwoord, noch opportuun, om de publieke herstellvordering te handhaven in die gevallen waarin de strafbaarstelling van het eraan ten grondslag liggende instandhoudingsmisdrijf reeds eerder was opgeheven. Zodoende reageerde de decreetgever op de rechtspraak waarin werd geoordeeld dat, ondanks de «depenalisering» van het instandhoudingsmisdrijf (in ander dan ruimtelijk kwetsbaar gebied), de herstellvordering nog kon worden ingewilligd en gaf hij ten volle uitwerking aan zijn eerdere initiatief om het instandhoudingsmisdrijf (in niet ruimtelijk kwetsbaar gebied) te schrappen. Aldus komt de maatregel de rechtszekerheid ten goede.

A.4.2. Ondergeschikt, voor zover het Hof zou oordelen dat de in het geding staande bepaling niet verenigbaar zou zijn met artikel 23 van de Grondwet, moet worden aangenomen dat die ongrondwettigheidsverklaring van de onmogelijkheid om de herstellvordering uit te spreken wanneer het instandhoudingsmisdrijf op het ogenblik van de uitspraak niet langer strafbaar is, geen betrekking kan hebben op de herstellvordering tot betaling van de meerwaarde. De omstandigheid dat de betaling van de meerwaarde al dan niet nog kan worden gevorderd en ingewilligd, lijkt, ten aanzien van de bescherming van het recht op een gezond leefmilieu als bedoeld in artikel 23, derde lid, 4^o, van de Grondwet niet relevant.

Ten aanzien van de derde prejudiciële vraag in de zaken nrs. 4887 en 4899, de prejudiciële vraag in de zaak nr. 4891 en de tweede prejudiciële vraag in de zaak nr. 4917

A.5.1. De geïntimeerde in de zaak nr. 4899 doet opmerken dat de derde prejudiciële vraag in die zaak verschilt van de tweede in dezelfde zaak, doordat ook artikel 6.1.2 van de VCRO erin wordt vermeld en doordat ze geen betrekking heeft op reeds aanhangig zijnde vorderingen, maar op vorderingen die werden ingesteld na 22 augustus 2003.

De geïntimeerde in de zaak nr. 4899 doet ook opmerken dat het verwijzende rechtscollege niet de terugwerkende kracht ontkent van de interpretatieve bepaling van artikel 6.1.2 van de VCRO. Uit die terugwerkende kracht volgt dat de bekritiseerde situatie niet het gevolg is van het decreet van 27 maart 2009 en artikel 6.1.2 van de VCRO, maar van het handhavingsdecreet van 4 juni 2003.

A.5.2. In ieder geval maken de in het geding zijnde bepalingen de publieke herstellvordering geenszins «volstrekt onmogelijk». Dat is enkel zo voor feiten van instandhouding in niet ruimtelijk kwetsbare gebieden.

Er wordt niet aangetoond dat de gewijzigde regelgeving een nadelige invloed heeft op de gezondheid van de burgers die zich op de waarborg van artikel 23 van de Grondwet kunnen beroepen. Nog minder is aangetoond dat dit nadeel «aanzienlijk» is. Voorts komen herstellvorderingen die enkel op de instandhouding steunen,

verhoudingsgewijs zo zelden voor in vergelijking met het totaal aantal herstelvorderingen, dat er geen sprake kan zijn van een « aanzienlijke » vermindering van de bescherming.

A.5.3. Het komt de decreetgever toe te oordelen in welke gevallen een strafvervolging mogelijk is en of herstelvorderingen mogelijk zijn. Zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding, heeft hij daarbij een onderscheid gemaakt tussen situaties in ruimtelijk kwetsbare gebieden, in open ruimtes en in residuaire gebieden. Voor ruimtelijk kwetsbare gebieden geldt een nultolerantie.

Er is geen sprake van een aanzienlijke vermindering van de bescherming, en bovendien berust de nieuwe regeling op motieven van maatschappelijk belang. Voor de derde-benadeelden verandert er niets. De herstelvorderingen worden enkel beperkt in die gevallen waarin de vordering enkel steunt op de instandhouding, niet uitgaat van een particulier en betrekking heeft op niet-kwetsbaar gebied.

A.6.1. De geïntimeerde in de zaak nr. 4891 is van oordeel dat, wat de in die zaak gestelde prejudiciële vraag betreft, de verwijzende rechter uitgaat van een verkeerde premisse, namelijk dat het vorderen van een herstelmaatregel ten aanzien van stedenbouwkundige misdrijven in niet ruimtelijk kwetsbare gebieden, ten gevolge van de in het geding zijnde bepalingen, « volstrekt onmogelijk » zou zijn geworden.

De decreetgever heeft enkel een correcte afweging gemaakt tussen de rechten van de burger en die van de overheid wat tot uiting is gebracht in een verjaringstermijn van vijf jaar om een burgerrechtelijke vervolging in te stellen. Die termijn is niet te kort, vermits de overheid over eenzelfde termijn beschikt om het stedenbouwkundige misdrijf strafrechtelijk te vervolgen.

A.6.2. Wat de schending betreft van het *standstill*-beginsel, vervat in artikel 23 van de Grondwet, doordat de overheid niet langer herstelvorderingen wegens instandhouding van illegale situaties in niet-kwetsbare gebieden zou kunnen instellen, is de geïntimeerde in de zaak nr. 4891 van mening dat de in het geding zijnde bepalingen interpretatieve bepalingen met terugwerkende kracht zijn. Bijgevolg kan het *standstill*-beginsel niet zijn geschonden, vermits er nooit een hoger beschermingsniveau kan zijn geweest.

A.7.1. Ten aanzien van de derde prejudiciële vraag in de zaken nrs. 4887 en 4899, de prejudiciële vraag in de zaak nr. 4891 en de tweede prejudiciële vraag in de zaak nr. 4917, doet de Vlaamse Regering opmerken dat het instandhoudingsmisdrijf en het oprichtingsmisdrijf twee afzonderlijke wederrechtelijke handelingen zijn. Met de in het geding zijnde bepalingen wordt niet teruggekomen op de strafbaarheid van het oprichtingsmisdrijf en op de mogelijkheid om naar aanleiding van het oprichtingsmisdrijf het herstel te vorderen of een stakingsbevel op te leggen.

Alleen is de strafbaarstelling van het instandhoudingsmisdrijf in niet-kwetsbaar gebied opgeheven en is het niet meer mogelijk om een herstelmaatregel te vorderen die enkel steunt op het instandhoudingsmisdrijf dat gedepenaliseerd is. De decreetgever heeft geoordeeld dat het niet maatschappelijk verantwoord en opportuun was dat de rechtsonderhorige voor altijd met een herstelvordering geconfronteerd kon blijven. Zo heeft hij de rechtszekerheid toch enigszins willen versterken. Er is geen reden om daar anders over te oordelen ten aanzien van het stakingsbevel : ook al is het bevel tot staking een maatregel die minder drastisch ingrijpt in de situatie van de rechtsonderhorige die de overtreding heeft begaan, verantwoordt de omstandigheid dat het instandhoudingsmisdrijf is gedepenaliseerd, dat ook de staking van dat misdrijf niet langer kan worden bevolen.

De decreetgever heeft daarbij het belang van de goede ruimtelijke ordening en een gezond leefmilieu niet uit het oog verloren. Strafrechtelijke inbreuken kunnen nog steeds worden vervolgd, ook voor feiten in niet-kwetsbaar gebied, maar de klemtoon van de handhaving komt te liggen bij het oprichtingsmisdrijf. Niets belet dat het herstel wordt gevorderd en de staking wordt bevolen ten aanzien van het stedenbouwkundige oprichtingsmisdrijf dat ook in niet ruimtelijk kwetsbaar gebied nog altijd strafbaar is. Voorts zal de staking kunnen worden bevolen en het herstel kunnen worden gevorderd van het instandhoudingsmisdrijf dat in ruimtelijk kwetsbaar gebied werd begaan.

De Vlaamse Regering doet in dit verband nog opmerken dat de decreetgever voor de verjaring een regeling heeft uitgewerkt die in vergelijking met de gemeenrechtelijke regeling « gunstiger » is voor wie de schade wil laten herstellen.

A.7.2. De omstandigheid dat de staking van de instandhouding van een wederrechtelijke toestand in niet ruimtelijk kwetsbaar gebied, anders dan de herstellvordering, niet kan worden bevolen door of op initiatief van een particulier, ook al wordt die benadeeld, doet geen afbreuk aan wat voorafgaat. In dat verband herinnert de Vlaamse Regering eraan dat het Hof alleen wordt ondervraagd over de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde regeling met het *standstill*-beginsel inzake de bescherming van een gezond leefmilieu. Ook vóór de inwerkingtreding van de in het geding zijnde regeling beschikten alleen ambtenaren, agenten of officieren van gerechtelijke politie over de mogelijkheid om de staking van wederrechtelijke handelingen te bevelen. De in het geding zijnde regeling brengt daar geen verandering in, zodat er van enige achteruitgang geen sprake is. Overigens betekent zulks niet dat een particuliere derde die door de instandhouding van een wederrechtelijke situatie in niet ruimtelijk kwetsbaar gebied wordt benadeeld, over geen enkele mogelijkheid zou beschikken om de staking van bepaalde handelingen te laten bevelen. In dat verband verwijst de Vlaamse Regering naar artikel 1 van de wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu.

A.7.3. De Vlaamse Regering besluit dat om die redenen en om de redenen die werden uiteengezet naar aanleiding van het onderzoek van de eerste twee prejudiciële vragen in de zaken nrs. 4887 en 4899, moet worden aangenomen dat er geen aanzienlijke vermindering is van het niveau van bescherming, die niet zou kunnen worden verantwoord door motieven van algemeen belang.

Ten aanzien van de derde prejudiciële vraag in de zaak nr. 4917

A.8.1. De Vlaamse Regering is van oordeel dat de prejudiciële vraag niet pertinent is voor de oplossing van het bodemgeschil. Het verwijzende rechtscollege heeft immers vastgesteld dat het oprichtingsmisdrijf waarvoor het herstel wordt gevorderd, reeds was verjaard vooraleer de herstellvordering werd ingeleid, zodat er in het bodemgeschil geen partij is aan wie dat oprichtingsmisdrijf nog kan of mag worden toegerekend. Er valt niet in te zien hoe een eventuele ongrondwettigheidsverklaring van de in het geding zijnde regeling daarin enige verandering zou kunnen brengen.

A.8.2. Naar de mening van de Vlaamse Regering vloeit de verantwoording voor het verschil in behandeling voort uit het zakelijk karakter van de herstellvordering. Dat zakelijke karakter van de vordering heeft tot gevolg dat ook de mede-eigenaar die niet bij die vordering werd betrokken en niet op de hoogte was, de gevolgen van het vonnis dient te ondergaan. De mede-eigenaar kan tegen die vordering derdenverzet instellen en zijn rechtmatige belangen voor de rechter doen gelden.

Meer algemeen kan een herstelmaatregel niet strijdig zijn met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, nu hij vanwege zijn onpersoonlijke en zakelijke aard, « *erga omnes* » geldt, dus ten opzichte van iedereen en niet alleen de partijen of andere betrokkenen.

- B -

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepalingen

B.1.1. De prejudiciële vragen hebben betrekking op artikel 6.1.1, derde en vierde lid, artikel 6.1.2 en artikel 6.1.47, eerste lid, van de bij besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 gecoördineerde « Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening » (hierna : VCRO).

B.1.2. Die bepalingen maken deel uit van titel VI (« Handhavingsmaatregelen »), hoofdstuk I (« Strafbepalingen »), afdeling 1 (« Strafsancties ») en afdeling 7 (« Staking van de in overtreding verrichte werken of handelingen »), van de VCRO.

Artikel 6.1.1 bepaalt :

« Met een gevangenisstraf van acht dagen tot vijf jaar en met een geldboete van 26 euro tot 400.000 euro of met één van deze straffen alleen, wordt de persoon gestraft die :

1° de bij de artikelen 4.2.1 en 4.2.15 bepaalde handelingen hetzij zonder voorafgaande vergunning, hetzij in strijd met de vergunning, hetzij na verval, vernietiging of het verstrijken van de termijn van de vergunning, hetzij in geval van schorsing van de vergunning, uitvoert, voortzet of in stand houdt;

2° handelingen uitvoert, voortzet of in stand houdt in strijd met een ruimtelijk uitvoeringsplan, vermeld in de artikelen 2.2.1 tot en met 2.2.18, met een ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan waarvoor toepassing werd gemaakt van artikel 4.3.2 of 4.4.7, § 1, of met de stedenbouwkundige en verkavelingsverordeningen, vermeld in de artikelen 2.3.1 tot en met 2.2.3, tenzij de uitgevoerde handelingen vergund zijn, of tenzij het gaat om onderhoudswerken aan een hoofdzakelijk vergunde constructie of om handelingen die vrijgesteld zijn van de vergunningsplicht;

3° als eigenaar toestaat of aanvaardt dat één van de onder 1° en 2° vermelde strafbare feiten worden gepleegd, voortgezet of in stand gehouden;

4° een inbreuk pleegt op de informatieplicht, vermeld in de artikelen 5.2.1 tot en met 5.2.6;

5° de handelingen voortzet in strijd met het bevel tot staking, de bekrachtigingsbeslissing of, in voorkomend geval, de beschikking in kortgeding;

6° een inbreuk op de plannen van aanleg en verordeningen die tot stand zijn gekomen volgens de bepalingen van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 en die van kracht blijven zolang en in de mate dat ze niet vervangen worden door nieuwe voorschriften uitgevaardigd krachtens onderhavige codex, pleegt na 1 mei 2000, of dit voortzet of in stand houdt, op welke wijze ook, tenzij de uitgevoerde werken, handelingen of wijzigingen vergund zijn, of tenzij het gaat om onderhoudswerken aan een hoofdzakelijk vergunde constructie of om handelingen die vrijgesteld zijn van de vergunningsplicht;

7° handelingen die een inbreuk zijn op de bouw- en verkavelingsvergunningen die zijn verleend krachtens het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, uitvoert, voortzet of in stand houdt.

De minimumstraffen zijn echter een gevangenisstraf van vijftien dagen en een geldboete van 2.000 euro, of één van deze straffen alleen, indien de in het eerste lid vermelde misdrijven gepleegd worden door instrumenterende ambtenaren, vastgoedmakelaars en andere personen die in de uitoefening van hun beroep of activiteit onroerende goederen kopen, verkavelen, te koop of te huur zetten, verkopen of verhuren, bouwen of vaste of verplaatsbare inrichtingen ontwerpen en/of opstellen of personen die bij die verrichtingen als tussenpersonen optreden, bij de uitoefening van hun beroep.

De strafsanctie voor het instandhouden van inbreuken, vermeld in het eerste lid, 1°, 2°, 3°, 6° en 7°, geldt niet voorzover de handelingen, werken, wijzigingen of het strijdige gebruik niet gelegen zijn in de ruimtelijk kwetsbare gebieden. Voor de strafbare instandhouding is uitsluitend vereist dat de wederrechtelijke handelingen op het ogenblik van de instandhouding gelegen zijn in ruimtelijk kwetsbaar gebied.

Een herstellvordering die door de stedenbouwkundige inspecteur of het college van burgemeester en schepenen is ingesteld op grond van de instandhouding van handelingen, kan vanaf 1 september 2009 niet langer worden ingewilligd indien deze instandhouding op het ogenblik van de uitspraak niet meer strafbaar is gesteld ».

Artikel 6.1.2 van de VCRO bepaalt :

« Artikel 6.1.1, derde lid, toegevoegd bij decreet van 4 juni 2003 en gedeeltelijk vernietigd bij arrest nr. 14/2005 van 19 januari 2005 van het Grondwettelijk Hof, wordt geïnterpreteerd als volgt :

Deze bepaling heft de strafbaarstelling van de vermelde instandhoudingsmisdrijven op ».

B.1.3.1. Artikel 6.1.1, derde lid, van de VCRO is bij de coördinatie overgenomen uit artikel 146, derde lid, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna : DRO).

Zoals het werd toegevoegd bij artikel 7 van het decreet van 4 juni 2003 « houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, wat het handhavingsbeleid betreft », bepaalde het voormelde artikel 146, derde lid :

« De strafsanctie voor het instandhouden van inbreuken, bedoeld in het eerste lid, 1°, 2°, 3°, 6° en 7°, geldt niet voorzover de handelingen, werken, wijzigingen of het strijdige gebruik niet gelegen zijn in de ruimtelijk kwetsbare gebieden, voorzover ze geen onaanvaardbare stedenbouwkundige hinder veroorzaken voor de omwonenden of voorzover ze geen ernstige inbreuk vormen op de essentiële stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming krachtens het ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg ».

Bij zijn arrest nr. 14/2005 van 19 januari 2005 heeft het Grondwettelijk Hof in die bepaling de woorden « , voor zover ze geen onaanvaardbare stedenbouwkundige hinder veroorzaken voor de omwonenden of voor zover ze geen ernstige inbreuk vormen op de essentiële stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming krachtens het ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg » vernietigd.

B.1.3.2. Uit de eerste zin van artikel 6.1.1, derde lid, van de VCRO volgt dat het in stand houden van stedenbouwmisdrijven in andere dan ruimtelijk kwetsbare gebieden niet meer strafbaar is sinds 22 augustus 2003, datum van inwerkingtreding van het voormelde artikel 7 van het decreet van 4 juni 2003. Zoals het Hof deed opmerken in het voormelde arrest nr. 14/2005, was het de bedoeling van artikel 7 van het decreet van 4 juni 2003 om een stedenbouwmisdrijf niet langer te beschouwen als een voortdurend misdrijf en de strafbaarstelling van de instandhouding te schrappen (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2002-2003, nr. 1566/7, p. 38).

In ruimtelijk kwetsbare gebieden blijft zowel het in stand houden als het uitvoeren of voortzetten van stedenbouwmisdrijven strafbaar. Het strafbare « uitvoeren of voortzetten » wordt hierna oprichtingsmisdrijf genoemd.

B.1.3.3. Artikel 6.1.1, derde lid, van de VCRO (voorheen artikel 146, derde lid, van het DRO) moet in samenhang worden gelezen met artikel 6.1.2 van de VCRO (voorheen artikel 184 van het DRO), zoals ingevoegd bij artikel 83 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid.

Met die bepaling heeft de decreetgever duidelijk gemaakt dat met artikel 146, derde lid, van het DRO (« De strafsanctie voor het instandhouden van inbreuken [...] geldt niet voor zover [...] ») niet enkel werd beoogd een grond tot strafuitsluiting in te voeren, maar ook een einde te maken aan de strafbaarstelling van het in stand houden van stedenbouwmisdrijven in andere dan ruimtelijk kwetsbare gebieden.

B.1.4.1. Artikel 6.1.1, vierde lid, van de VCRO heeft betrekking op de herstellvorderingen die zijn ingesteld door de stedenbouwkundig inspecteur of het college van burgemeester en schepenen en die steunen op het in stand houden van stedenbouwmisdrijven in andere dan ruimtelijk kwetsbare gebieden.

Dat vierde lid is bij de coördinatie in de VCRO overgenomen uit artikel 146, vierde lid, van het DRO, zoals vervangen bij artikel 50, 7°, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en

handhavingsbeleid. De in die bepaling vermelde datum van 1 september 2009 is gerelateerd aan de datum van inwerkingtreding van het voormelde decreet van 27 maart 2009.

B.1.4.2. Het doel dat de decreetgever met die bepaling voor ogen had, is in de parlementaire voorbereiding ervan als volgt uiteengezet :

« Wat de instandhoudingsmisdrijven betreft, stelt zich evenwel de vraag of het opportuun of verantwoordbaar is dat na de depenalisering van sommige van deze misdrijven (namelijk deze die niet gelegen zijn in ruimtelijk kwetsbaar gebied) alsnog herstelvorderingen (van overheidswege) op grond van de instandhouding kunnen worden ingewilligd.

Het contentieux over het Handhavingsdecreet van 4 juni 2003 leert in dat verband dat herstelvorderingen die aanhangig waren voor 22 augustus 2003 (datum van inwerkingtreding van het decreet van 4 juni 2003) niet *in se* ongegrond zijn. Herstelvorderingen die ingesteld zijn voor de datum van de inwerkingtreding van voorliggend ontwerp van decreet, op grond van de (voortaan gedepenaliseerde) instandhouding in landschappelijk waardevol agrarisch gebied, zullen in principe evenzeer nog kunnen worden ingewilligd.

Zulks is maatschappelijk niet geheel verzoenbaar met de aard van de herstelvordering die onder meer een bijzondere vorm van vergoeding of teruggave uitmaakt, ertoe strekkende een einde te maken aan de met de wet strijdige toestand die uit het misdrijf is ontstaan en waardoor het openbaar belang wordt geschaad (Cass., 19 september 1989, T.R.O.S. 1999, 109, noot). Die schade aan het openbaar belang wordt door een depenalisering sterk genuanceerd.

Om die reden wordt voor de toekomst (vanaf de inwerkingtreding van het ontwerp van decreet) bepaald dat herstelvorderingen (van overheidswege) die gebaseerd zijn op een instandhouding die op het ogenblik van de uitspraak niet langer strafbaar is gesteld, niet meer kunnen worden ingewilligd » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2011/3, p. 57).

B.1.5. Artikel 6.1.47, eerste lid, van de VCRO (voorheen artikel 154, eerste lid, van het DRO) bepaalt :

« De in artikel 6.1.5 vermelde ambtenaren, agenten of officieren van gerechtelijke politie kunnen mondeling ter plaatse de onmiddellijke staking van het werk, van de handelingen of van het gebruik bevelen indien zij vaststellen dat het werk, de handelingen of de wijzigingen een inbreuk vormen, vermeld in artikel 6.1.1, of wanneer niet voldaan is aan de verplichting van artikel 4.7.19, § 4 ».

B.1.6. Het niet in het geding gebrachte artikel 6.1.41, § 1, van de VCRO bepaalt :

« Naast de straf kan de rechtbank bevelen de plaats in de oorspronkelijke toestand te herstellen of het strijdige gebruik te staken, en/of bouw- of aanpassingswerken uit te voeren en/of een geldsom te betalen gelijk aan de meerwaarde die het goed door het misdrijf heeft verkregen ».

Rekening houdend met de gegevens van de zaken voor de verwijzende rechters, die betrekking hebben op vorderingen van de stedenbouwkundig inspecteur tot herstel in de oorspronkelijke toestand of om het strijdige gebruik te staken, beperkt het Hof zich tot, enerzijds, de « herstellvordering » waarmee het herstel in de oorspronkelijke toestand wordt beoogd, waarbij het dus eventuele herstellvorderingen tot bouw- of aanpassingswerken of tot het doen betalen van een meerwaarde buiten beschouwing laat, en, anderzijds, het « stakingsbevel », in zoverre de prejudiciële vraag in de zaak nr. 4891 betrekking heeft op de grondwettigheid van de opheffing van de strafbaarheid van de aan het stakingsbevel ten grondslag liggende instandhouding van een stedenbouwkundig misdrijf.

Ten aanzien van de relevantie van de prejudiciële vragen

B.2.1. De geïntimeerde in de zaak nr. 4899 voert aan dat de eerste prejudiciële vraag in die zaak niet door het Hof dient te worden beantwoord, vermits zij geen betrekking zou hebben op het bodemgeschil. Het Hof dient volgens die geïntimeerde niet te antwoorden op vragen die nutteloos zijn voor het bodemgeschil.

B.2.2. De Vlaamse Regering is van oordeel dat de derde prejudiciële vraag in de zaak nr. 4917 niet relevant is voor de oplossing van het bodemgeschil, vermits het verwijzende rechtscollege heeft vastgesteld dat het oprichtingsmisdrijf waarvoor het herstel wordt gevorderd, reeds was verjaard vooraleer de herstellvordering werd ingeleid, zodat er in het bodemgeschil geen partij is aan wie dat oprichtingsmisdrijf nog kan of mag worden toegerekend. Er valt volgens haar niet in te zien hoe een eventuele ongrondwettigheidsverklaring van de in het geding zijnde regeling daarin enige verandering zou kunnen brengen.

B.2.3. Het staat in beginsel aan de rechter die de prejudiciële vraag stelt om na te gaan of het antwoord op de vraag dienend is om het hem voorgelegde geschil te beslechten. Slechts wanneer dit klaarblijkelijk niet het geval is, vermag het Hof te beslissen dat de vraag geen antwoord behoeft.

Wat de opmerking van de Vlaamse Regering betreft, dient te worden vastgesteld dat de derde prejudiciële vraag in de zaak nr. 4917 precies ertoe strekt te vernemen of het discriminerend is dat instandhouders toch de herstelmaatregel moeten ondergaan wanneer de dader van het oprichtingsmisdrijf wordt veroordeeld, maar niet wanneer er geen veroordeling is voor het oprichtingsmisdrijf.

B.2.4. Nu niet blijkt dat de prejudiciële vragen klaarblijkelijk zonder nut zouden zijn voor de oplossing van de bodemgeschillen, dienen de excepties te worden verworpen.

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag in de zaken nrs. 4887 en 4899

B.3.1. Het Hof wordt verzocht om artikel 6.1.1, vierde lid, van de VCRO te toetsen aan artikel 16 van de Grondwet en aan artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, al dan niet in samenhang gelezen met het wettigheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.

De vraag is of « het eigendomsrecht van de door de instandhouding van een illegale constructie benadeelde derde » wordt geschonden doordat met artikel 6.1.1, vierde lid, van de VCRO wordt verhinderd dat een tijdig ingestelde « publieke » herstellvordering die steunt op het in stand houden van stedenbouwmisdrijven nog zou worden ingewilligd na 1 september 2009.

B.3.2. Artikel 16 van de Grondwet bepaalt :

« Niemand kan van zijn eigendom worden ontzet dan ten algemenen nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen billijke en voorafgaande schadeloosstelling ».

Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« Alle natuurlijke of rechtspersonen hebben recht op het ongestoord genot van hun eigendom. Niemand zal van zijn eigendom worden beroofd behalve in het algemeen belang en met inachtneming van de voorwaarden neergelegd in de wet en in de algemene beginselen van het internationaal recht.

De voorgaande bepalingen zullen echter op geen enkele wijze het recht aantasten dat een Staat heeft om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen en boeten te verzekeren ».

Aangezien die internationaalrechtelijke bepaling een draagwijdte heeft die analoog is met die van artikel 16 van de Grondwet, vormen de erin vervatte waarborgen een onlosmakelijk geheel met diegene die zijn ingeschreven in die grondwetsbepaling, zodat het Hof, bij zijn toetsing van de in het geding zijnde bepalingen, rekening houdt met de eerstgenoemde.

B.3.3. De Vlaamse Regering voert aan dat de vraag niet ontvankelijk is omdat niet zou blijken waarin de mogelijke schending van de aangevoerde bepalingen zou bestaan.

Het is juist dat er geen sprake kan zijn van een schending van artikel 16 van de Grondwet en van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens ten opzichte van de stedenbouwkundig inspecteur en het college van burgemeester en schepenen, aan wie de bevoegdheid is verleend om een herstellvordering in te stellen : die overheden treden te dezen immers niet in rechte als « benadeelde derden » ter behartiging van enig eigendomsrecht.

Voor zover ervan kan worden uitgegaan dat met de « benadeelde derde » in de prejudiciële vraag de persoon wordt bedoeld die hinder zou ondervinden van de instandhouding van een stedenbouwmisdrijf, inzonderheid als eigenaar van een aanpalend perceel, blijkt wel voldoende duidelijk in welk opzicht de in het geding zijnde bepaling aan de aangevoerde normen kan worden getoetst.

De exceptie wordt verworpen.

B.3.4. De in de vraag bedoelde « publieke » herstellvordering wordt door de stedenbouwkundig inspecteur of het college van burgemeester en schepenen ingesteld in het algemeen belang, met het oog op het vrijwaren van de goede ruimtelijke ordening.

Artikel 6.1.1, vierde lid, van de VCRO staat er niet aan in de weg dat de door de instandhouding van de illegale constructie benadeelde derde zijn private belangen behartigt, inzonderheid als eigenaar van een aanpalend perceel. Hij kan nog steeds een vordering instellen om de schade die hij zou lijden te doen ophouden door een herstel *in natura* of minstens om zich te doen vergoeden voor situaties die een quasi-delictuele fout blijven uitmaken.

Voorts blijft de publieke herstellvordering mogelijk ten aanzien van oprichtings- en instandhoudingsmisdrijven in ruimtelijk kwetsbare gebieden alsook in die gevallen waarin die vordering nog kan worden gegrond op oprichtingsmisdrijven in andere dan ruimtelijk kwetsbare gebieden.

De benadeelde derde verliest een voordeel wanneer hij zich had aangesloten bij de door de stedenbouwkundig inspecteur ingestelde herstellvordering, en die herstellvordering als gevolg van de in het geding zijnde bepaling niet langer kan worden ingewilligd. Het verlies van dat voordeel heeft evenwel geen betrekking op het eigendomsrecht van de benadeelde derde, maar op zijn procesrechtelijke situatie als gevolg van zijn keuze om niet zelf zijn private belangen te behartigen en zich louter aan te sluiten bij de publieke herstellvordering. In voorkomend geval staat het aan de benadeelde derde om alsnog zijn private belangen, met inbegrip van zijn eigendomsrecht, te doen gelden.

De door de illegale constructie benadeelde derde wordt door artikel 6.1.1, vierde lid, van de VCRO derhalve niet geraakt in zijn eigendomsrecht zoals dat wordt gewaarborgd bij artikel 16 van de Grondwet en bij artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.3.5. De toetsing aan het wettigheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel, in samenhang gelezen met de voormelde referentienormen, leidt niet tot een andere conclusie.

B.3.6. De eerste prejudiciële vraag in de zaken nrs. 4887 en 4899 dient ontkennend te worden beantwoord.

Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag in de zaken nrs. 4887 en 4899 en de eerste prejudiciële vraag in de zaak nr. 4917

B.4.1. Het Hof wordt gevraagd of artikel 6.1.1, vierde lid, van de VCRO «het *standstill*-beginsel vervat in artikel 23 van de Grondwet» schendt doordat een einde wordt gemaakt aan de publieke herstellvordering die reeds aanhangig is bij de rechter. Volgens de vraag is die uitdoving ingegeven door de «depenalisering van het misdrijf van instandhouding, terwijl deze depenalisering de concrete aantasting van de goede ruimtelijke ordening zowel *de facto* als *de iure* onverlet laat».

B.4.2. De prejudiciële vraag heeft meer bepaald betrekking op het «recht op de bescherming van een gezond leefmilieu» zoals gewaarborgd bij artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet.

Het Hof heeft geoordeeld dat die bepaling een *standstill*-verplichting impliceert die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving in aanzienlijke mate vermindert, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang (arresten nrs. 135/2006 van 14 september 2006, B.10, 137/2006 van 14 september 2006, B.7.1, 145/2006 van 28 september 2006, B.5.1, 87/2007 van 20 juni 2007, B.5, 114/2008 van 31 juli 2008, B.3, 121/2008 van 1 september 2008, B.11.1, 94/2010 van 29 juli 2010, B.6.2, en 113/2010 van 14 oktober 2010, B.3.2).

B.4.3. De geïntimeerde in de zaak nr. 4899 doet gelden dat artikel 23 van de Grondwet uitsluitend betrekking heeft op die aspecten van het leefmilieu die de gezondheid van de burger nadelig kunnen beïnvloeden en geen recht op een esthetisch leefmilieu waarborgt.

Weliswaar heeft niet elke maatregel inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening *ipso facto* een weerslag op het recht op een gezond leefmilieu in de zin van artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet. Te dezen kan evenwel worden aangenomen dat de in het geding zijnde

bepaling, die op algemene wijze verhindert dat de rechter na 1 september 2009 nog publieke herstellvorderingen zou inwilligen met betrekking tot de instandhouding van situaties in strijd met de regelgeving inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening – ook al is dat enkel in andere dan « ruimtelijk kwetsbare gebieden » – een draagwijdte heeft die toch minstens ten dele binnen het toepassingsgebied van artikel 23, derde lid, 4^o, van de Grondwet valt.

B.4.4. De geïntimeerde in de zaak nr. 4899 stelt dat het Vlaamse Gewest niet houder van grondrechten is, maar « de debiteur ervan ». De vraag die betrekking heeft op de door de overheid ingestelde herstellvordering zou derhalve niet ontvankelijk zijn.

Het gegeven dat de prejudiciële vraag is gesteld op verzoek van de stedenbouwkundig inspecteur doet geen afbreuk aan het feit dat het uiteindelijk het verwijzende rechtscollege is dat oordeelt over de pertinentie van de vraag, waarbij het rekening houdt zowel met de belangen van de in het geding zijnde partijen als met het algemeen belang.

De exceptie wordt verworpen.

B.4.5. Met artikel 7 van het decreet van 4 juni 2003, dat thans is opgenomen in artikel 6.1.1, derde lid, van de VCRO, heeft de Vlaamse decreetgever in het raam van zijn appreciatiemarge geoordeeld dat het in stand houden van een wederrechtelijke situatie in andere dan ruimtelijk kwetsbare gebieden niet meer als een voortdurend misdrijf moest worden aangemerkt. In samenhang gelezen met artikel 6.1.2 van de VCRO blijkt dat het van meet af aan de bedoeling was om die strafbaarstelling op te heffen. Uit de in B.1.4.2 geciteerde parlementaire voorbereiding van het in het geding zijnde artikel 6.1.1, vierde lid, van de VCRO, blijkt dat de decreetgever het bovendien maatschappelijk niet meer verantwoord achtte dat alsnog het herstel in de vroegere toestand zou worden ingewilligd op vraag van de stedenbouwkundig inspecteur of het college van burgemeester en schepenen.

Nu hij het in stand houden van stedenbouwmisdrijven in andere dan ruimtelijk kwetsbare gebieden niet langer strafbaar acht, vermocht de decreetgever in redelijkheid te oordelen dat het in het algemeen belang verantwoord was om ook te vermijden dat hangende publieke

herstelvorderingen nog zouden worden ingewilligd met ingang van 1 september 2009, datum van inwerkingtreding van het decreet van het Vlaamse Gewest van 27 maart 2009.

B.4.6. In ruimtelijk kwetsbare gebieden blijven de in artikel 6.1.1 van de VCRO opgesomde misdrijven strafbaar en kan ook de publieke herstelvordering nog steeds worden uitgeoefend. De publieke herstelvordering kan eveneens nog steeds worden uitgeoefend wanneer die steunt op oprichtingsmisdrijven in andere dan ruimtelijk kwetsbare gebieden. De maatregel is derhalve beperkt tot die gevallen waar de herstelvordering op 1 september 2009 nog aanhangig was voor feiten van instandhouding in andere dan ruimtelijk kwetsbare gebieden.

Voorts heeft de decreetgever enkel een regeling getroffen voor de publieke herstelvordering en heeft hij derhalve geen afbreuk gedaan aan de rechten van personen om de schade die zij zouden lijden, bijvoorbeeld als eigenaar van een aanpalend perceel, te doen ophouden door een herstel *in natura* of minstens om zich te doen vergoeden voor situaties die een quasi-delictuele fout blijven uitmaken.

B.4.7. Uit wat voorafgaat blijkt dat er te dezen door artikel 6.1.1, vierde lid, van de VCRO noch een aanzienlijke achteruitgang wordt teweeggebracht in het beschermingsniveau van het leefmilieu, noch een aanzienlijke achteruitgang die niet zou kunnen worden verantwoord door de daaraan ten grondslag liggende motieven van algemeen belang.

B.4.8. De tweede prejudiciële vraag in de zaken nrs. 4887 en 4899 en de eerste prejudiciële vraag in de zaak nr. 4917 dienen ontkennend te worden beantwoord.

Ten aanzien van de derde prejudiciële vraag in de zaken nrs. 4887 en 4899 en de tweede prejudiciële vraag in de zaak nr. 4917

B.5.1. In tegenstelling tot de voorgaande prejudiciële vraag, die enkel betrekking had op het vierde lid van artikel 6.1.1 van de VCRO, wordt het Hof met deze vraag verzocht om ook

artikel 6.1.1, derde lid, van de VCRO te toetsen aan « het *standstill*-beginsel vervat in artikel 23 van de Grondwet ».

In de sterk vergelijkbare derde prejudiciële vraag in de zaken nrs. 4887 en 4899 en de tweede prejudiciële vraag in de zaak nr. 4917 wordt bovendien artikel 6.1.2 van de VCRO vermeld.

Die vragen in de samengevoegde zaken nrs. 4887, 4899 en 4917 dienen gemeenschappelijk te worden onderzocht vermits artikel 6.1.2 van de VCRO een onlosmakelijk geheel vormt met artikel 6.1.1, derde lid, van dezelfde Codex.

B.5.2. Te dezen is het de vraag of de *standstill*-verplichting wordt geschonden doordat de in het geding zijnde bepalingen, in hun onderlinge samenhang gelezen, het opleggen van een herstelmaatregel op grond van feiten van instandhouding in ander dan ruimtelijk kwetsbaar gebied onmogelijk maken. Volgens de vraag is de mogelijkheid van een publieke herstellvordering in feite afhankelijk van de eventuele vervolging en schuldigverklaring van de dader van het oprichtingsmisdrijf, « terwijl deze omstandigheid geen enkel verband houdt met de schade aan de goede ruimtelijke ordening die door de illegale situatie wordt veroorzaakt ».

B.5.3. Bij het onderzoek van de tweede prejudiciële vraag in de zaken nrs. 4887 en 4899 en van de eerste prejudiciële vraag in de zaak nr. 4917 zijn reeds de motieven van algemeen belang uiteengezet die de decreetgever ertoe hebben gebracht de strafbaarstelling van het in stand houden van stedenbouwmisdrijven in andere dan ruimtelijk kwetsbare gebieden op te heffen (artikel 6.1.1, derde lid, en artikel 6.1.2 van de VCRO) en, aansluitend, te vermijden dat publieke herstellvorderingen nog zouden worden ingewilligd (artikel 6.1.1, vierde lid, van de VCRO).

Daarbij is uiteengezet dat in ruimtelijk kwetsbare gebieden de in artikel 6.1.1 van de VCRO opgesomde misdrijven strafbaar blijven en ook de publieke herstellvordering mogelijk blijft, dat hetzelfde geldt voor oprichtingsmisdrijven, zelfs in andere dan ruimtelijk kwetsbare gebieden, en dat de decreetgever geen afbreuk heeft gedaan aan de rechten van personen om de schade die zij, bijvoorbeeld als eigenaar van een aanpalend perceel, zouden lijden, te doen ophouden door een

herstel *in natura* of minstens om zich te doen vergoeden voor situaties die een quasi-delictuele fout blijven uitmaken.

B.5.4. De conclusie van het Hof dat aldus door artikel 6.1.1, vierde lid, van de VCRO noch een aanzienlijke achteruitgang wordt teweeggebracht in het beschermingsniveau van het leefmilieu, noch een aanzienlijke achteruitgang die niet zou kunnen worden verantwoord door de daaraan ten grondslag liggende motieven van algemeen belang, geldt evenzeer ten aanzien van het derde lid van dat artikel en ten aanzien van artikel 6.1.2 van de VCRO.

B.5.5. De derde prejudiciële vraag in de zaken nrs. 4887 en 4899 en de tweede prejudiciële vraag in de zaak nr. 4917 dienen ontkennend te worden beantwoord.

Ten aanzien van de prejudiciële vraag in de zaak nr. 4891

B.6.1. Zoals in de voorgaande prejudiciële vraag, wordt het Hof met deze vraag verzocht de artikelen 6.1.1, derde lid, en 6.1.2 van de VCRO te toetsen aan « het *standstill*-beginsel, vervat in artikel 23 Grondwet », met dien verstande dat thans artikel 6.1.47, eerste lid - en niet artikel 6.1.1, vierde lid - in de vraagstelling wordt betrokken.

B.6.2. Te dezen is het de vraag of de *standstill*-verplichting wordt geschonden doordat de in het geding zijnde bepalingen, in hun onderlinge samenhang gelezen, het opleggen van een stakingsbevel op grond van feiten van instandhouding in ander dan ruimtelijk kwetsbaar gebied onmogelijk maken. Volgens de vraag is de mogelijkheid van het voorkomen van illegale situaties in feite afhankelijk van de eventuele vervolging en schuldigverklaring van de dader van het oprichtingsmisdrijf, « terwijl deze omstandigheid geen enkel verband houdt met de schade aan de goede ruimtelijke ordening die door de illegale situatie wordt veroorzaakt ».

B.6.3. Bij het onderzoek van de voorgaande prejudiciële vraag heeft het Hof geconcludeerd dat, wat de herstellvordering betreft, door artikel 6.1.1, derde lid, en artikel 6.1.2 van de VCRO noch een aanzienlijke achteruitgang wordt teweeggebracht in het beschermingsniveau van het leefmilieu, noch een aanzienlijke achteruitgang die niet zou kunnen worden verantwoord door de daaraan ten grondslag liggende motieven van algemeen belang.

B.6.4 Die conclusie geldt evenzeer ten aanzien van artikel 6.1.47, eerste lid, van de VCRO, dat in onderlinge samenhang met de artikelen 6.1.1, derde lid, en 6.1.2 ter toetsing wordt voorgelegd.

Nu het in stand houden van stedenbouwmisdrijven in andere dan ruimtelijk kwetsbare gebieden niet langer strafbaar is, vermocht de decreetgever in redelijkheid te oordelen dat het in het algemeen belang verantwoord was om ook te vermijden dat stakingsbevelen nog zouden worden opgelegd, temeer nu een stakingsbevel in de regel minder ingrijpende gevolgen voor de rechtsonderhorige heeft dan een herstelvordering. Voorts belet niets dat de staking kan worden bevolen ten aanzien van het oprichtingsmisdrijf dat ook in niet ruimtelijk kwetsbare gebieden nog steeds strafbaar is en ten aanzien van het instandhoudingsmisdrijf in ruimtelijk kwetsbare gebieden.

B.6.5. De prejudiciële vraag in de zaak nr. 4891 dient ontkennend te worden beantwoord.

Ten aanzien van de derde prejudiciële vraag in de zaak nr. 4917

B.7.1. Het Hof wordt verzocht om artikel 6.1.1, derde en vierde lid, van de VCRO te toetsen aan het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

De vraag noopt tot een vergelijking van de categorie van personen die een stedenbouwmisdrijf in stand houden in andere dan ruimtelijk kwetsbare gebieden en die zelf geen schuld hebben aan het oprichtingsmisdrijf maar waarvoor de oprichter schuldig wordt bevonden, met de categorie van personen die een stedenbouwmisdrijf in stand houden in andere dan ruimtelijk kwetsbare gebieden en die zelf geen schuld hebben aan het oprichtingsmisdrijf maar waarvoor de oprichter niet schuldig wordt bevonden. Enkel de eerste categorie van personen zal in voorkomend geval de gevolgen van een herstelmaatregel moeten ondergaan. In dit opzicht zijn de twee categorieën van personen vergelijkbaar.

B.7.2. Het verschil in behandeling berust op een objectief criterium van onderscheid : in het eerste geval omschreven in B.7.1, kan de dader van het oprichtingsmisdrijf in andere dan ruimtelijk kwetsbare gebieden worden veroordeeld, in het tweede geval niet.

Met de in het geding zijnde bepalingen heeft de decreetgever gewild, enerzijds, dat feiten van instandhouding van stedenbouwmisdrijven in andere dan ruimtelijk kwetsbare gebieden niet langer strafbaar zouden zijn en dat ook de publieke herstellvordering die enkel op die instandhouding zou berusten, vanaf 1 september 2009 niet meer zou worden ingewilligd en, anderzijds, dat oprichtingsmisdrijven strafbaar blijven - ongeacht of het gaat om ruimtelijk kwetsbaar gebied of niet – en dat de herstellvordering mogelijk blijft.

In het licht van die doelstelling, en rekening houdend met het zakelijk karakter van de herstellvordering, is het redelijk verantwoord dat die vordering nog kan worden ingewilligd wanneer de oprichter schuldig wordt bevonden, waarbij in voorkomend geval ook andere personen de gevolgen van de herstelmaatregel dienen te ondergaan.

Die maatregelen brengen meer evenwicht tussen, enerzijds, het streven naar de bestraffing en het herstel in de vroegere toestand ten aanzien van diegenen die schuldig zijn aan het oprichtingsmisdrijf en, anderzijds, het streven naar meer rechtszekerheid voor diegenen die rechten verkrijgen over het betrokken goed en die alleen nog kunnen worden verontrust als de dader van het oprichtingsmisdrijf wordt veroordeeld. Overigens heeft de decreetgever voorzien in een aantal maatregelen van informatieverstrekking die het mogelijk maken dat personen die rechten zouden verkrijgen over het betrokken goed, niet onwetend zouden zijn over stedenbouwkundige onregelmatigheden waarmee dat goed behept zou zijn en eventuele rechtsvorderingen die dienaangaande aanhangig zijn.

Ten slotte heeft de decreetgever geen afbreuk gedaan aan de rechten van personen om de schade die zij, bijvoorbeeld als eigenaar van een aanpalend perceel, zouden lijden, te doen ophouden door een herstel *in natura* of minstens om zich te doen vergoeden voor situaties die een quasi-delictuele fout blijven uitmaken.

B.7.3. De derde prejudiciële vraag in de zaak nr. 4917 dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- Artikel 6.1.1, vierde lid, van de bij besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 gecoördineerde « Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening » (VCRO) schendt artikel 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, niet.

- Artikel 6.1.1, derde en vierde lid, artikel 6.1.2 en artikel 6.1.47, eerste lid, van de VCRO schenden artikel 23, derde lid, 4^o, van de Grondwet niet.

- Artikel 6.1.1, derde en vierde lid, van de VCRO schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 13 januari 2011.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt